



TITLE:

関一の都市財政論 - 戦前日本における改良主義的都市財政論の検討(1) -

AUTHOR(S):

関野, 満夫

CITATION:

関野, 満夫. 関一の都市財政論 - 戦前日本における改良主義的都市財政論の検討(1) -. 経済論叢 1982, 129(1-2): 94-113

ISSUE DATE:

1982-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/133907>

RIGHT:

經濟論叢

第129卷 第1・2号

アイデンティフィケーションと

アイデンティティ	渡瀬 浩	1
組織間関係戦略と企業業績	赤岡 功	16
アメリカにおける失業保険制度の成立	井本 正人	41
現代カナダ農業の構造と農民層分解	松原 豊彦	68
関一の都市財政論	関野 満夫	94
商品価値測定における諸問題	中西 貢	114

経済学会記事

昭和57年1・2月

京都大學經濟學會

関一の都市財政論

——戦前日本における改良主義的都市財政論の検討 (1)——

関 野 満 夫

はじめに

本稿は戦前の大阪市長として活躍した関一の都市財政論をそれを取りまく官治主義的財政制度との関わりにおいて検討しようとするものである。その場合、単に関一の理論だけを取り上げるのではなく、彼の活躍の舞台たる戦前大阪市行財政の現実をふまえた総合的な評価を試みたい。

周知のごとく、わが国の地方財政史研究は、財政自治の欠如、官治性と中央集権性が二重に強化されていく過程に、日本の地方財政発展を貫く基本的特徴をみた藤田武夫氏の先駆的業績¹⁾をふまえて、それに対していくつかの方向からの理論的、実証的再検討を試みてきているが、とりわけ最近の特徴は、従来ともすれば軽視されてきた都市財政問題が、官治主義体制の下での地方財政の一大矛盾として注目され直し、個別諸都市の財政史的分析を含めた研究が着手されつつあることである²⁾。本稿はこうした研究状況をふまえて「関一と大阪

1) 藤田武夫氏は日本の地方財政の発展を次のように特徴づけている。「明治維新後地方団体の封建制の上に打ち建てられた反自治的な財政制度は、主として政府の国内対策と国家財政とに制約されて財政自治実現の日を見得ず、却って戦争と恐慌を画期として経費と収入の両面に中央集権性と官治性が強められたが、さらに独占段階における国内行財政上の中央集権性と官治性がある上に加わり、これらの性格が二重に強化されたのである。かくして強大な官治性と中央集権性、国政委任事務の優位性並びに独立財源の潤渇は、その出発点より現段階に至るまで、日本地方財政の発展を貫く顕著なる特徴をなしたのである。」(藤田武夫「日本地方財政発展史」1949年、607ページ)

2) このような視点から戦前都市財政問題を扱った研究として次のものがある。岩波一寛、昭和恐慌下の地方債の累積と財政矛盾、「中央大学経済研究所年報」第4号、1973年。坂本忠次、1920年代の地方債問題の質と量、大内力編「現代資本主義と財政金融2 地方財政」1976年、所収。金沢史男、1910年代の都市財政の一考察、東京大学「経済学研究」22、1979年。東京都財政史研究会編「東京都財政史」上巻、中巻、1969年、は通史であるが戦前の東京市財政を詳細に研究し、

市財政」を素材にして、戦前における都市財政と官治主義の矛盾、その特徴を明らかにし、従来の地方財政史研究をさらに一歩進めようとするものである。

また、関一³⁾に関しては、その「学者市長」としての理論と業績に対して、従来から様々な方面からの評価がなされてきているが、特に彼の進歩的な都市論や都市政策、都市財政論、実際の大阪市政における都市計画、文化行政、社会事業等の先進的業績、総じて理論と実践を統一した進歩的行政官として、その評価は極めて高いものがある⁴⁾。だが、それらはあくまで関一の理論や実践を断片的に紹介し評価するにとどまっており、彼の都市政策ならびに都市財政論を体系的に位置づけ、さらに大阪市行財政の具体的事例の検討をもとにして、戦前の官治主義体制下におけるその意義と限度を確定することは今後の課題として残されていたといえよう⁵⁾。本稿はそうした課題を念頭に置きつつ、関一

へ注目すべき業績である。さらに歴史学の分野から、芝村篤樹、大正期の大都市行政に関する考察、大阪歴史学会「ヒストリア」77号、1977年、では第一次大戦以降の大都市行政や大都市行政官らの動向を国家形態再編成期の重要な歴史的要素として位置づける試みもなされている。

- 3) 関一(1873—1935年)は東京高商教授から1914年に当時の池上四郎市長の招きで大阪市助役となり、さらに1923年第7代大阪市長に就任し、1935年の死去まで20余年間にわたって大阪市政の中心として活躍した。彼はもとも、交通論、商業・貿易論、工業政策、社会政策を専門にしていたが、助役就任以降は都市当局者の立場から都市政策論や都市財政論を積極的に展開した。その代表的著書として、「労働者保護法要論」1910年、「工業政策」上・下、1911年、1913年、「住宅問題と都市計画」1923年、「都市政策の理論と実際」(遺稿集)1936年(1966年復刊)がある。以下の引用では「都市政策の理論と実際」は復刊版により、「理論と実際」と略す。

- 4) 例えば、柴田徳衛「現代都市論」1967年、123—126ページ、宮本憲一「都市経済論」1980年、189—190ページを参照せよ。その他、東京市政調査会「都市自治学説史学説」1972年、所収の織山政道、吉富重夫、西山卯三・吉野正治の各論文も参照せよ。

- 5) しかし、そうした中でも、芝村篤樹、関一における都市政策の歴史的意義、(大阪歴史学会編「近代大阪の歴史的展開」1976年、所収)という論文は、大阪の歴史分析をふまえた関一の都市政策の詳細な研究であり、従来の関一評価の一面性を打破する試みとして注目すべきものである。芝村氏によれば、関一の都市政策理念は、近代的合理的な都市を建設するという面では大阪財界の支持を得るものであったが、同時に関は社会改良主義的立場から都市政策の重点を都市住民の生活や生活環境の保全におき、その際資本や地主にも費用負担を求めるなどの積極的内容を持っていた。しかし、そうした積極面を持つ一方で、関は農村との関連を軽視したり、都市大衆の要求や民衆運動から乖離した上で、都市官僚層による「上からの政策」として都市政策を実現しようとするなど、ブルジョア改良主義者としての限界を持っていたという。とくに結論として、「社会改良主義的な関の都市政策は、支配階級が譲歩せざるを得ない程に都市と農村の民衆運動が発展することによってはその全面的な実現が可能となるにもかかわらず、関は自らその途をとざしていたのである」(同書、447ページ)という芝村氏の指摘は極めて示唆的であり、本稿作成において学ぶところが大きかった。

の都市財政論に注目して、従来の関一評価の一面性を打破しようとする試みでもある。

I 関一の都市財政論とその背景

戦前の地方自治、地方財政を規定したのは1888年の市制町村制、1890年の郡制府県制の公布によって制度的に確立したいわゆる明治地方自治制度であり、その構造は端的に言って、寄生地主制を基盤とし、地主などの地方名望家のみ「地方自治」の特権を与え、そうした「地方自治」を天皇制官僚が支配監督するというものであった⁶⁾。それは、絶対主義的天皇制政府が近代的な統一国家を形成し強力な中央集権体制を確立するためにプロシアの地方制度を輸入模倣したものであるが、そこでは政府は国政事務の地方分任と国家財源の擁護を重要目的としていた。すなわち、市町村は戸籍、兵事、教育、社会事業などの国政委任事務を強制的に分任させられ、それ以外の地方の固有事務は政府の許認可権を通じて厳重に監督されて、実質上自治は保障されていなかった。財政的にも重要な税源は国や府県に奪われ、地方税は付加税中心で独立税はほとんどなく、地方債の起債も厳重に統制されて、市町村の独立財源は極めて乏しかった。

そうした中で、特に第一次大戦以降、都市においては資本主義的發展とともに、市営事業、都市計画、社会事業、衛生施設などの都市特有の財政需要が急増し、都市財政を制約する官治主義体制は桎梏とならざるをえなかった。そして、この時期において特徴的なことは、大都市行政官や内務省開明派官僚など都市に足場を置く官僚層が、中央集権的官治的大都市制度を批判し、都市の団体自治、財政自治の拡充を求めて、一定の政治的政策的結集をはかったことである。彼らは大都市の特殊性を理由に、府県権限の大都市への委譲や独立税の拡大、起債統制の緩和、都市計画事業財源の保障など大都市財源の拡充を求め、特別市制の制定運動をも起こすにいたった⁷⁾。

6) 柴田徳衛・宮本恵一「地方財政」1963年、31-50ページ参照。

関一はこうした大都市行政官の運動の中心的役割を果たしたと同時に、彼において特徴的なことは都市財政における利益原則を重視して都市財源を拡充しようとしたことである。彼は次の様に述べている。「都市財政においてはその施設の性質上から判断して、私経済の原則または利益原則をとるべき必要がある場合が少なくないのであって、能力原則を基準とした公経済的收入のみをもって都市の財政需要の全部を支弁することは不当である。もちろんこの両原則すなわち利益原則と能力原則とをいかに配合すべきかは都市施設の性質によって定まるのみでなく、経済事情および社会事情によって変動する実際問題であるが、財政学上地方財政において国家の場合よりも利益原則を重視すべきことは財政学者の定論である。」⁷⁾

そして、都市財政における利益原則的適用として関一が特に強調するのは次の三つである。第一に、都市の発展に基づく地価騰貴によって著しく利益を得ている不動産所有者とくに地主から、その不労所得を都市財源として吸収するために、従来の地主優遇税制を改革し都市に土地課税権を確立すること。第二に、都市計画、下水道、地下鉄などの公共事業によって特別の便益を得る沿道地主からその事業費の一部を負担させるために受益者負担金を徴収すること。第三に、市営事業の私経済的性格ゆえに、単に「公益性」だけでなく「収益性」も重視して、市営事業収益を積極的に都市財源として位置づけること、であった。

特に、後二者は都市における税外収入として位置づけられるが、関一は次のように述べて税外収入を重視していた。「市町村財政において第一次収入または原則的収入と称せらる税外収入に関しては論理上利益主義の原則と関連することが多い。……わが国現時の都市財政の実際上から見ても収入の重点は税収入にあらずして税外収入であるにもかかわらず、税外収入の問題は全く無視されている。もし真に現下の地方財政とくに市町村財政の行詰まりを打開せんと

7) この時期の大都市行政官らの動向とその位置づけに関しては、芝村篤樹、前掲、大正期の大都市行政に関する考察、を参照。

8) 関一、都市財政論、「理論と実際」所収、169-170ページ。

するならば、地方財政の特質を明らかにし税収入と同時に税外収入の研究を要することは論をまたない。⁹⁾

すなわち、関一は一方で都市税収の拡大をもたらす制度改革を求めるとともに、他方では市営事業収益や受益者負担などの税外収入の豊富化を都市独自の財政活動として位置づけていたのであり、それらは都市当局者の立場からの官治主義に対する改良主義的利益原則の主張であった、といえよう。

ところで、戦前わが国での地方自治をになう地方財政の思想は、官治主義にはばまれながらも先進諸国の思想との国際的交流の中でわが国の視点をふまえて確立されてきた¹⁰⁾、と言われるように、関一がこうに利益原則を重視した背景としてドイツ財政学やアメリカ市政学の影響は見のがせない。今、この点について簡単に触れておき、合わせて関一の言う官治主義の下での利益原則を評価する視点を明らかにしておこう。

周知のように、19世紀後半から発達したドイツ財政学は国家有機体説のもとに租税原則としてとくに国税では応能課税(人税)を唱えていたが、地方税においては R. V. Kaufmann の“Die Kommunalfinanzen”(2 Bde., 1906年)を典型に応益主義を重視し、地方税目としては物税とくに地租、家屋税、営業税などの収益税をあげていた。そうした利益主義を制度化したのが1893年のプロシアの自治体歳入法(Kommunalabgabengesetz) = 「ミーケルの改革」であった¹¹⁾。そこでは、税源配分によって収益税などの応益課税は地方税源とされ、道路、下水道などの自治体による都市改良事業に際して沿道住民から特別賦課金=受益者負担金を徴収することが法制化され、さらに自治体が収益事業を営み財源確保の手段とすることが認められた。それはまさに都市財政におけ

9) 関一、下水道事業の経済、「理論と実際」所収、227ページ。もともと1888年制定の「市制」の歳入規定では、使用料、財産収入などの税外収入が第一義的な都市の歳入とされ、税収入は二義的なものとされていた。それにもかかわらず、政府は現実には市営事業収益や受益者負担などの重要な税外収入を都市の正当な歳入とみなさず、増大する都市歳出を貧弱な都市の税収でまかなわさせようと、それ自体矛盾した方針をとっていた。関一の主張はこうした政府の矛盾した方針に対する都市当局者の立場からの強烈な批判でもあった。

10) 池上惇「地方財政論」1979年、228ページ参照。

11) 同上、234ページ参照。

る利益原則の制度化であり、それによって現実にプロシアの諸都市は財源を保障されていたという¹²⁾。関一は行き詰まっているわが国の都市財政を立て直すためにそうした「財政学の本則」¹³⁾に立ち戻ることを主張したのであった。

さらに、大正期の都市当局者に大きな影響を与えたものにアメリカ市政学がある。なかでもチャールズ・ビーアド (Charles A. Beard) のわが国の市政学成立に果たした役割は極めて大きい。ビーアドは1922年東京市政調査会の招きで来日し、1年間の滞在中、全国諸都市で講演して市政学の紹介、普及に努めるとともに東京市政を調査して「東京市政論」(1923年)を著わした。その中で、彼はわが国の都市の独立財源の乏しさに驚き、地方自治を実質化し都市の財政自主権を確立するために、都市に独立財源を賦与することが緊要であると主張した。すなわち、都市事業によって特別に利益を得るのは不動産所有者とくに地主であり、都市経費を相応の地主負担でまかなうためにも、時価に応じた正確な地価評価にもとづく土地課税を都市の独立税とし、さらに都市改良事業でも受益者負担金の徴収による地主負担の必要性を強調した¹⁴⁾。

確かに、こうした主張は官治主義の下での財政的対応にせまられていた関一ら都市当局者にとって貴重な理論的援軍であったであろう。しかし、アメリカ市政学が強調していたブルジョア利益主義とは、本来19世紀アメリカのタウンシップやカウンティーのように小財産保有者を基盤にした古典的地方自治において、民主主義に裏打ちされて出てくる時にはじめて進歩性を示すものであり、逆に、独占段階にいたって応能課税を中心に歳入の中央集権化が進む中で、支配層による上からの利益主義に転化するや、反動的となり大衆負担に帰結する危険性を持つものであった¹⁵⁾。わが国の官治主義の下での利益主義を検討する場合、この点に注意しなければならないであろう。

いいかえれば、官治主義、画一主義を批判し利益原則の適用を求めることは、

12) 関一、市営事業の本質、及び同、下水道事業の経済、「理論と実際」所収、を参照。

13) 関一、前掲、都市財政論、170ページ。

14) C. A. ビーアド「東京市政論」1923年、の第4章都市財政の経営、参照。

15) 池上惇、前掲書、38-42ページ参照。

それ自体としてみれば中央集権に対する地方自治の主張なのであるが、財政制度との関連においてこれをみると二つの側面を持たざるをえない。一つは不健全な投機的利益や不労所得を都市財源として吸収することによって社会政策的内容を財政政策にもたせるという側面であり、もう一つは市営事業の収益主義化や画一的な受益者負担では都市大衆の負担増大を招かざるをえないという側面である。この両側面は広義の受益者負担という形で概括しうるが、同じ受益者負担といっても、公共活動によって得られる地価騰貴や資本蓄積促進などの特別の便益に対する負担と、都市の一般的生活条件としての必需的施設の整備や利用に対して大衆の負担を求めるのでは、その持つ意味は根本的にちがうのである。この点を解明すれば、利益原則に活路を求めた関一の改良主義的な都市財政論の意義と限度は最も明瞭になるであろう。

ただ、本稿では紙数の制約から、関一の利益原則に基づく主張のすべてを理論的実証的に検討するのは不可能であるので、まずその基礎的作業として、官治主義に対する制度改革要求としての意味を持った都市の土地課税権確立の主張を検討しよう。それによって、関一の利益原則に内在する改良主義の特徴が一定程度明らかになると同時に、結局彼が官治主義体制の下での現実主義的対応たる税外収入に都市財源を見い出さざるをえなかった必然性が導びかれるであろう。

II 都市の土地課税権の確立

大正期とりわけ第一次大戦以降は、全国的に地方財政が急膨張し、国庫歳出の規模を上回るまでにいたった時期である。それは、農村では義務教育費の増大、都市では都市計画事業や市営事業の拡大等によるものであった。第1表でこの時期の大阪市歳出の推移をみると、1912年の総額1,932万円から1924年の8,835万円へと12年間で4倍強へと膨張している。資本主義的発展にともなう都市問題、社会問題への市政の対応としての土木費、教育費、衛生費、勧業・社会事業費も増加しているが、市財政膨張の中心は特別経済、とりわけ電気軌道、

第1表 大阪市歳出項目別推移

(単位: 千円)

		1892年	1912年	1914年	1919年	1924年
普通 経 済	役 所 費	259	800	674	2,189	1,955
	土 木 費	433	940	377	1,705	4,139
	教 育 費	31	299	154	1,705	7,168
	衛 生 費	280	536	334	1,637	3,008
	勸業・社会事業費	321	41	51	1,042	1,708
	雑 費	699	801	314	1,109	1,726
	小 計	2,024	3,419	1,905	9,383	19,706
特 別 経 済	上 水 道 費	360	2,822	589	3,089	2,571
	下 水 道 費		272	202	495	1,531
	港 湾 費	2,482	644	325	1,486	2,455
	電 氣 軌 道 費		8,098	4,928	9,668	13,163
	都 市 計 画 費				67	9,518
	電 氣 事 業 費					15,910
	公 債 費	1,782	4,071	4,174	8,919	23,495
	小 計	4,627	15,909	10,221	23,726	68,646
	総 計	6,651	19,328	12,127	33,109	88,352

(資料) 「明治大正大阪市史」第4巻, 1934年, より作成。

第2表 大阪市歳入項目別推移

(単位: 千円)

	1892年	1912年	1914年	1919年	1924年
市 税 収 入	1,838 (29.6)	2,331 (13.6)	2,161 (19.4)	6,008 (16.3)	13,174 (13.8)
使 用 料・手 数 料	520 (8.3)	4,936 (29.0)	5,207 (46.8)	11,485 (31.4)	40,239 (42.1)
補助下渡金・交付金	652 (10.4)	611 (3.5)	618 (5.5)	1,077 (2.9)	2,851 (2.9)
そ の 他 収 入	278 (4.4)	1,589 (9.5)	1,973 (17.7)	4,566 (12.4)	13,502 (14.1)
公 債 収 入	2,923 (47.0)	7,495 (44.4)	1,141 (10.2)	13,529 (37.0)	25,601 (26.8)
計	6,213	16,964	11,102	36,666	95,369

注) ()内は構成比。%

(資料) 第1表と同じ。

電気(供給)・事業等の市営事業や都市計画事業であり、公債も大半がそれらに起因していた。一方、第2表で歳入の推移をみると、市税収入の比重が1892年の29.6%から1924年の13.8%に低下し、逆に市営事業収入等による使用料・手数料が同じ期間に8.3%から42.1%へ増加したことが特徴的である。そして1910年代には使用料・手数料と公債収入に大半を依存する戦前大都市特有の歳入構造が大阪市においても形成されていたことがわかる。

さて、このような大阪市において典型的に見られた大都市財政の膨張をとらえて、この時期、政府の緊縮政策とも関連して農村の窮乏とは対照的に「大都市富裕論」がふりまかれていたが、関一によればそれは「非常な謬論」であり、「大都市に於て其本来の使命を果すべき保健、教育、社会、土木事業等の経費に充つべき財源が全く枯渇して居ると云ふ重要な現象を看過して居る」¹⁶⁾ものであった。すなわち、この時期の大都市財政の膨張とは、大阪市財政の推移で見たように、一方での市営事業の拡大と、他方での一般財源(市税)の貧困、それにもとづく教育、社会事業等の一般行政の停滞という両側面を持っていたのが真相であった。そして、関一はこの問題の所在を次のように述べている。「我国の大都市に於て収入の伴ひ得る事業、使用料を徴収し得る事業、例へば電気軌道、電燈電力、並に水道事業であるとか、受益者負担金を徴収し得る都市計画事業等は近年異常なる発展を遂げて居るが、都市本来の任務であり市民保健上最も重要な施設たる下水道事業又は塵埃処理設備の如き、……其進捗の甚遅々たる所以は、之等事業の施設が何等の収入を伴はずして、一般市税の財源は殆んど全く増加の余地なき窮状に在るが為である。」¹⁷⁾

関一にとっては、収入を伴わずとも保健、教育、社会事業、土木等は大都市の「本来の使命」たる事業であり、それらを発展させるためには都市の一般財源、特に市税収入の確保が重要課題であった。そこから、彼は都市の現実の財政需要から乖離した官治主義的な都市税制の不備を問題にし、その制度改革を求めたが、当時の大阪市の市税収入に関連しては、実際に次のような問題点が

16) 17) 関一、本邦六大都市財政の考察、「大大阪」第3巻第11号、1927年、10ページ。

あった。

第一に、大阪市独自の税源並びに独立税の著しい貧困である。例えば、第3表は1927年の大阪市内における租税収入の内訳であるが、それによると大阪市内で徴収された租税8,645万円のうち、国税が70.2%、府税が8.2%で、大阪市税分は21.6%にすぎない。大都市は豊かな税源を持っていたが、その大半を国に吸収されてしまった。さらに市税は国税、府税への付加税が中心で、大阪市の独立税は14.6%しかなく（目的税たる都市計画税を除くと7.0%）、付加税率も厳重に統制されて、都市税源は著しく制約されていたのである。

第3表 大阪市内での租税収入（1927年）（単位：千円）

	金 額		金 額	市税構成比 (%)
国 税	60,704 (70.2%)	市 税	18,667 (21.6%)	100.0
地 租	1,765	国 税 付 加 税	4,192	22.4
所 得 税	26,458	地 租	600	
営 業 収 益 税	5,378	所 得 税	1,739	
取 引 所 税	4,581	営 業 収 益 税	1,794	
資 本 利 子 税	1,821			
相 続 税	1,737	府 税 付 加 税	11,753	63.0
消 費 税	18,616	家 屋 税	7,839	
		営 業 税	515	
府 税	7,086 (8.2%)	雑 種 税	3,396	
国 税 付 加 税	3,858	独 立 税	2,721	14.6
地 租	601	歩 一 税	1,122	
所 得 税	2,168	坪 数 割	131	
営 業 収 益 税	1,032	電 柱 税	41	
独 立 税	3,223	都 市 計 画 税	1,424	
家 屋 税	1,181			
営 業 税	344			
雑 種 税	1,481			
都市計画税	217	総 計	86,457 (100%)	

（資料）「大阪市統計書」より作成。

第二に、土地税制の不備のために都市での地主負担が著しく軽減されていた。第4表で大阪市内での租税全体の推移をみると、1915年から1925年までの10年

間で所得税、営業税はそれぞれ7.4倍、5.4倍に増加したのに対して、地租はわずかに1.8倍と、ほとんど増加していない。1873年の地租改正の直後はわが国の租税収入の大半を占めていた地租も、資本主義的發展や所得税などの租税制度の一定の整備、さらに寄生地主制の動揺、衰退の中で、その比重を急速に低下させてきたが、それはある意味で歴史的必然性を持った経過であった。しかし、大都市における地租収入の停滞はこれとは

全く別の意味を持っていた。すなわち、都市化とともに都市の地価は異常に高騰したが、地租の課税標準＝法定地価は1910年以降修正されず極めて低い価格に見積もられていたために、地価上昇による地主利得を地租によっては実質的に捕捉しえなくなっていたのである。例えば、1920年の大阪市北浜での土地一坪の時価は最高3,000円、最低2,000円であったが法定地価は最高49円、最低19円、平均27円であり、その差は100倍にも達していた¹⁸⁾。

第三に、都市地主と関連して、もう一つ見逃がせないことは、投機的な土地会社の存在である。1910年代に入ると宅地や住宅の開発、経営を業務とする土地会社が全国の諸都市で設立され始めるが、その中心は大阪であった。1916年現在、大阪市内外で69社の土地会社が経営され、その総額の公称資本金は2.7億円、払込資本金は1.2億円にも達していた。それらは総計で774万坪もの土地を保有し、大阪市内では市内民有有租地の20%強にあたる212万坪も経営地とする大規模なものであった¹⁹⁾。ところが、土地会社の実態は、その「大部分は、

第4表 大阪市内での主要租税額
(国税+付加税)の推移

(単位: 千円)

	1915年 (A)	1925年 (B)	B/A
地 租	1,582 (231)	2,835 (1,102)	1.8倍
所 得 税	4,047 (428)	29,755 (2,815)	7.4倍
営 業 税	3,031 (781)	16,379 (6,932)	5.4倍
(租税総額)	17,070	94,281	5.5倍

注 1) 各数値は国税と付加税の合計であり、()内はそのうちの付加税分を示す。

2) 営業税には、国税営業税のほか、府税営業税も含まれている。

(資料) 「大阪市統計書」より作成。

18) 小川市太郎、都市財源としての土地課税(二)、「都市問題」第1巻第6号、1925年、62ページ参照。

19) 大阪市社会部調査課「労働調査報告」No. 17、1922年、参照。

会社の設立の際種々の手段を以て、発起人が利益を獲得し、又設立後、株式投機に依って利得せむとする不真面目なるものである。従て、其資本金は全く土地代価に変じ、土地の開発に必要な地上げ、道路の築造等も実行して居ないのであって住宅建築の如きは総ての会社の定款に掲げてあるのみで、会社当時は全く等閑に附して顧みない有様である」²⁰⁾ と、関一自身も述べているように、その大半が土地投機、株式投機によって巨額の不労所得を得る存在であったのである。

以上のごとく、大阪市においては地価上昇や土地投機によって都市地主、企業が巨額の不労所得を獲得していたにもかかわらず、租税構造、とりわけ土地税制の不備のために大阪市の市税収入としてはほとんどそれらを活用できずにいた²¹⁾。こうした状況の中で、関一は次のように述べて、利益原則と負担の公平を武器に、都市に土地課税権を確立し、それによって都市の一般財源を充実させることを主張した。

「利益原則から最も重要視すべき土地の市税が全く伸縮力を欠き、都市の施設によりていちじるしく地価が騰貴したる場合にも市は増収をなす能わず、市費の分担はいよいよ不公平となるを免かれない。かくのごとき欠点は各般の施設に巨額の経費を支出する大都市において最も顕著なる傾向を呈している。……わが国大都市の土地の市税負担が軽きに失し、伸縮力と公平を欠くことは何人も異論を挟み得ないところであり、その改正はわが国大都市の財政上の行詰りを救済すべき重要な手段である。」²²⁾ (傍点筆者)

この場合、土地課税の改正とは、基本的には国税地租を都市に委譲し、課税標準を極端に低すぎる法定地価から時価に変更することであり、端的には都市

20) 関一、前掲、「住宅問題と都市計画」、75ページ。

21) もちろん地主の租税負担の軽重を地租のみで判断するのは一面的であり、特に所得税での地主負担は考慮に入れねばならないであろう。しかし、関一の利益原則的立場からすれば、応能的な所得税はあくまで国税収入であるのに対して、都市自治体の事業と地主利得は密接な関連を持つがゆえに、収益税たる地租は地主の相応の負担に基づいた都市財源となるべきものであった。すなわち、都市財源としては、所得税と地租は全く位置づけが異っていたのである。

22) 関一、前掲、都市財政論、177ページ。

に土地課税権を確立することであった。例えば、これに従って、1923年現在の大阪市内の民有有租地約1,000万坪を坪平均時価100円と見積もれば地価総額は10億円となり、ニューヨーク市なみの2%の税率を課せば、単純計算で約2,000万円の地租収入を得ることができた²³⁾、という。先の第4表でみた1925年の現実の地租収入283万円とくらべても著しい差であり、またこの新たな地租収入2,000万から従来の国税、府税分を保障しても約1,800万円が市の税収となり、それによって大阪市の一般行政費は十分まかなえるはずであった。

利益原則と負担の公平を武器に都市の土地課税権の確立を求めた関一の主張は、地価上昇に基づく不労所得や投機的利益を得ている都市地主に応分の負担をさせて都市財源を確保し、合わせて都市の財政自主権を確立することによって都市自治を内実化させるという、総じて官治主義的財政制度への批判を体現するものであった。それは、戦前わが国において、ブルジョア改良主義としての進歩性を示すものであったといえよう²⁴⁾。

しかし、ここで留意すべきことは、関一が利益原則に基づいて土地課税を強調する場合、都市の全体的な税収不足を認識していても、当時の現実の租税内容自体はあまり問題にしていなかったことである。いいかえれば、租税における利益原則と大衆課税との関連の問題がここに提示される。

租税が累進性によるべきことは、その「社会政策的意味」から当時わが国でもすでに通説になりつつあったが、地方税では付加税中心であっても能力原則に利益原則が加味されていたために比例税が一般的とされ事実上大衆課税となっていた。それに対して、例えば、当時ドイツ財政学を研究し社会政策的立場から地方税制を論じた神戸正雄氏は、地方税（付加税）の主要物税である地租、家屋税、営業税では利益原則はあくまで加味されるだけで、主要には能力原則

23) 小川市太郎、前掲論文、66ページ参照。

24) このような主張をしたのは関一ひとりではなく、当時、都市自治、都市財政の拡充を求めている様々な論者、研究者にはほぼ共通した認識であった。例えば、安部磯雄、大都市の土地政策に就て、「都市問題」第10巻第1号、1929年、岡実「都市経営革新の急務」1923年、田川大吉郎「都市政策汎論」1925年、石橋湛山、地租市町村委譲の方法に就て、「東洋経済新報」1927年8月20日・27日号、を参照せよ。

によって「緩かなる果進」がなされるべきことを主張した。すなわち、地租においては大地主による土地兼併を防止するために、家屋税においては少数富豪が家屋を集中し家賃値上げによって民衆生活を脅かすことのないように、営業税においては中小企業は大企業によって圧迫されており、また大企業は行政サービスの便益を特に多く享受しているがゆえに、それぞれ社会政策的意味から緩かでも果進税制が適用されることを求めたのである²⁵⁾。それは悪しき利益主義による大衆課税化に一定の歯止めをかけようとする主張であった²⁶⁾。それに対して、関一は都市の土地課税権確立に関しては利益原則を重視したが、逆に地方税での利益原則的適用が大衆課税化をもたらしていた現状は不問に付していた。

この点は無産階級の側からの地方税制論とくらべるとより一層はっきりするであろう。関一とくらべて、無産階級は単に都市の財政的窮乏を問題にするだけでなく、都市の歳出のブルジョア性、歳入・租税の大衆負担の現状を問題にし、そこからの改革を求めている。その代表的論者であった織本侃はその著書「我国市町村財政と無産階級」（1929年）の中で、租税、地方税の大衆課税的な現状を解明した後で、それに対する無産階級の側からの方策として、まず自治体内部で可能な「過渡的財政改革」として付加税率の改正、すなわち無産者負担たる雑種税、家屋税、戸数割の付加税率の軽減と有産者負担たる所得税、地租への付加税率の増大、さらに有産者負担の地方特別税（独立税）の新設を求めた。また帝国主義国家と対決し、その法律改正を必要とする「原則的財政改革」として収益税とくに地租の地方への委譲と大衆負担的な地方税（戸数割、営業税、特別地税、大半の雑種税）の廃止、さらに有産者負担の新税（土地増価税、間地税、庭園税、百貨店税、一般財産増加税、資本課税等）の創設を求めている²⁷⁾。都市財源の視点からのみ税制改革を論じた関一と、租税の大衆負担の現状を問題にした無産階級の主張とでは、たとえ改革要求において共通す

25) 神戸正雄「租税研究」第10巻、1930年、の第14編地方税に於ける果進課税。参照。

26) 池上惇、前掲書、46-48ページ参照。

27) 織本侃「我国市町村財政と無産階級」1929年、の第二編市町村財政の改革。参照。

るものがあるとしても、その地方税制に対する立場は根本的にちがっていたといえよう。

次節ではこの点に注目して、大阪市における租税負担の実状とそれをめぐる議論を素材にして関一の主張の位置づけを検討しよう。

III 大阪市における租税負担の状況

まず租税の階級別負担の状況をみておこう。第5表は1927年の大阪市における租税（直接税）の階級別負担の構造を推計したものであるが、便宜上、年間所得3,000円以上の個人及び大企業家、貨幣資本金家、地主といういわば富裕階層と、年間所得3,000円以下の個人及び小企業家、勤労者という都市大衆の二階層に分けて租税負担を推計した。これはあくまで大まかな推計であるが一応の傾向は知ることができるであろう。それによると、国税、府税、市税の直接税全体では富裕階層が5,895万円（81%）、都市大衆が1,362万円（19%）を負担

第5表 大阪市における階級別租税（直接税）負担（1927年）

単位：千円

		国 税	府 税	市 税	計
富 裕 層	富 裕 層 一 般	15,247	2,449	2,625	20,321
	地 主 ・ 家 主	1,768	870	3,669	6,307
	貨 幣 資 本 家	10,760	—	—	10,760
	企 業 家	14,436	2,609	4,519	21,564
	小 計	42,211	5,928	10,813	58,952
都 市 大 衆	都 市 大 衆 一 般	931	1,279	7,132	9,342
	小 企 業 家	858	1,023	2,396	4,282
	勤 労 者	—	3	2	5
	小 計	1,789	2,310	9,530	13,629
合 計		44,000	8,238	20,343	72,581

注 1) 富裕層一般（年間所得3,000円以上）、及び都市大衆一般（年間所得3,000円以下）では、個人所得税など個別階層級に帰属せしめえない租税負担を示している。

2) 推計根拠は、小幡清金、東京市財政と市民の負担余力、「都市問題」第9巻第4号、1929年、を参照。

（資料）「大阪市統計書」、「大阪府統計書」より作成。

し、その限りでは「応能的」であり「負担の公平」にならなっていたといえそうである。しかし、ここでは間接税の負担や各階級の所得や人員（戸数）が検討に含まれていないので真の租税負担の状況を示しているとはいえない。そこで、これに間接税と専売益金の負担を加味した階層別負担と両階層の所得、戸数を推計したのが第6表である。すなわち、富裕階層は約2.5万戸で4億3,000万円の所得を占有し、その租税負担率は14.6%であり、都市大衆は約47.5万戸で3億7,300万円の所得を分けあい、14.4%の負担率であった。

第6表 大阪市における階層別租税負担率（1927年）

	戸 数	年間所得 (A)	租税負担 (B)	1戸当り負担率 (B/A)
富 裕 層	2.5万戸	4億3,000万円	6,335万円	14.6%
都市大衆	47.5万戸	3億7,300万円	5,362万円	14.4%

注 1) 戸数、及び所得は所得税統計より推定。ただし、所得税統計にあらわれない都市大衆のうちの免税階層（約44万戸）は、一戸当り平均所得700円として計算した。

2) 間接税と専売益金の大阪市内での収入は、直接国税と同額とみなして約4,400万円と推計し、その負担割合は富裕層1割、都市大衆9割とした。

3) 推計根拠、資料は第5表と同じ。

都市大衆とは零細商工業者や労働者、無産大衆などであり、その大半はもとも相対的に租税負担能力のない階層であった。現に政府でさえも個人を対象にした第三種所得税は当時でも1,200円以下の所得には免税しており、1927年の大阪市において都市大衆47.5万戸のうち所得税を納めたのは約4万戸、一割弱にすぎなかったのである。その意味では、富裕階層と都市大衆が同様な租税負担率であったこと自体が、極めて大衆課税的な租税構造であったことを示しているといえよう。

さらにその中でも市税の負担に注目すると、市税2,034万円のうち富裕階層が1,081万円、都市大衆が953万円と両階層がほぼ同額の負担をしており、国税、府税と比較しても大衆負担の比重が大きい。これは市税が先の第3表でみたように、府税の家屋税、雑種税への付加税がその中心（63%）を占めていたことによる。雑種税は自転車税、荷車税をはじめとして零細財源あさりの細民重課として有名な悪税であり、家屋税も本来は物税として家屋所有者に賦課される

税だが、実際は家賃値上げによって都市大衆たる借家人に転嫁されてしまい、税的な大衆課税になっていた²⁸⁾。

そして、こうした市税構造は付加税率の差によってもたらされていた。第7表で1927年度の大阪市税での付加税率をみると、国税の所得税、営業収益税への付加税率は11%、60%にすぎないが、府税の家屋税では付加税率は665%にも達していた。所得税や営業収益税は近代税として資本主義的發展とともに重要性を増し、当時は有産者、大企業の豊富な所得、収益を税源とする有力な財源となっていた。政府はそれを国税として占有するために、地方団体の介入を許さず付加税率を低くおさえた。その反面、伝統的な性格を持ち、かつ大衆課税的な家屋税などの付加税率はかなり緩和していたのである。それは、戦前わが国の租税構造全体が、第一次大戦以降の資本主義の飛躍的發展にもかかわらず、財産課税、消費課税が中心で近代的な所得課税の比重がいまだに小さかった²⁹⁾、というわが国における歳入基盤の脆弱性に起因していたといえよう。

さて、このような大衆課税的な市税構造は昭和初期の不況期にはその矛盾を先鋭化させ、とりわけ普選の実現によって無産政党が進出した以降の大阪市議会においては³⁰⁾、市財政の窮乏と階級間の負担問題をめぐって活発な議論が展開されていた。そこでの市税をめぐる議論を無産政党の主張を中心に簡単に紹介しよう。

第7表 大阪市税の付加税率
(1927年)

		付加税率(付加税/本税)
国 税	地租(宅地)	31 %
	営業収益税	60
	所 得 税	11
	取 引 所 税	10
府 税	営 業 税	150
	家 屋 税	665
	自 転 車 税	200
	遊 興 税	100

注) 主な付加税のみを取り上げた。
資料)「大阪市財政要覧」(1927年版)
119-121ページより作成。

28) 同上、77-79ページ参照。

29) 島恭彦「財政学概論」1963年、108-110ページ参照。

30) 1929年の最初の普選大阪市議会において無産政党は88議席中13議席を占めた。内訳は社会民衆党11、大衆党1、旧労農党1。

無産政党の立場は基本的には大衆課税の撤廃、軽減と有産者の負担増という、いわば真の「負担の公平」を求めるものであった。例えば、1931年度の大阪市予算案は数年来の経済的不況と政府の緊縮政策の中で著しい歳入不足の状態であったが、それに対して辻井安治郎（社会民衆党）は「過日の予算案説明のとき市長は大阪市の財政がすこぶる窮迫した状態に置かれていると言ったが、われわれ無産者の立場からみれば額面どおりには受け取れない。六大都市の付加税課税率表を見ると、地租付加税においても所得税付加税においても営業収益税付加税においても大阪市にはまだまだ資本家、地主に増税し得る余裕がある。したがって無産者の減税を図り、担税能力の高い資本家、地主に増税すべきである」³¹⁾と、窮迫する市財政打開を有産者負担によって達成することを求めた。その一方策として、山内鉄吉（同）は付加税での累進制を提案した。すなわち、「現在、大阪市の財政は窮迫を告げ、将来、より一層深刻化すると予想されるこの時期に経済的苦境を乗り切るとともに無産階級を保護する意味においても市税である付加税を累進課税主義」³²⁾にすべきであると。また、無産階級の負担軽減のひとつとして吉野周蔵（同）は「日常生活に対して困窮せられて居る」市民が対象となる営業人力車税、自転車に関する課税を全部撤廃すべきであると³³⁾、府税雑種税への付加税撤廃を主張している。これらは、先の織本侃の「過渡的財政改革」として、ある程度大阪市内部で実現可能な要求であったが、市議会では少数派として否決され市当局の政策にも反映されなかった。

ところが、こうした状況の中で大阪市長関一が現実になし得たことは、財源難に苦しむ都市当局者として当然の行動として、国税、府税との関連、並びに政府による付加税率規制を考慮してひたすら市税増収に努めることであった³⁴⁾。その場合、関一は確かに市民負担への影響を念頭においていたが、その内実はいかにたかだか次のようなものであった。1931年度大阪市予算案の市議会での説明で

31) 1931年3月の市会での発言。「大阪市会史」第23巻、1978年、276ページ。

32) 1931年5月の市会での発言。同上、296ページ。

33) 1930年3月の市会での発言。同上、157ページ参照。

34) 各年度大阪市予算案の市議会での関一の説明を参照せよ。

彼は述べている。「財界の現下の状況に鑑みまして極力市民負担の加重を避ける方針を以て辛じて収支の均衡を保ち得たと云うような有様であります。それで最近に於ける本市民の負担の模様と云うものを見ますと云うと、大体に於きまして地方税負担、市税而已ならず府税の負担と云うものを合わせて考えて、編入した時の大正十四年是と決算に上って居ります所の昭和四年度を比較して見ると、一戸当り、一人当りの金額は余り違って居らぬのであります。併乍ら市税に於きましては大正十二年に一戸当りが四三円程でありましたが、昭和四年度には三五円弱に相成って居ります。それでありますから市税の方面に於きましては一戸当りに就て相当の減額をして居ると云う風にお考え下さって宜かろうと思います。」³⁵⁾ すなわち、そこでは租税負担の問題は市民負担一般へと解消され、事実上、租税、市税における階級性、大衆課税の問題は彼の視野からは脱け落ちていたといえるであろう。

IV お わ り に

官治主義的財政制度の下で都市に土地課税権を確立しようとする関一の主張は二つの重要な意義を持っていた。一つは利益原則に基づいたブルジョア合理主義的要求として地主の不労所得を都市財源として吸収すること、もう一つは都市の財政自主権を確立して都市自治を発展、拡充することであった。それらは大正デモクラシー期における地方自治をめぐる民主主義運動の重要な一環として、彼の主張の進歩性を特徴的に示すものであった³⁶⁾。しかし、そうした関一においても、現実の租税の大衆課税性という問題が積極的にはその視野に入らないという限界があり、いいかえれば、あくまで都市財源確保を第一義とするブルジョア改良主義的な都市行政官としての特徴を持っていたのである。

同時に重要なことは、そうした関一らのブルジョア的な土地課税改革論も半

35) 前掲「大阪市会史」第23巻、241ページ。

36) 大正デモクラシーにおける地方自治を求める運動の位置づけに関しては、宮本憲一、大正デモクラシーと地方自治、島恭彦・宮本憲一編「日本の地方自治と地方財政」1968年、所収、参照のこと。

封建的寄生地主制を基盤としていた戦前の官治主義体制の下では実現しえなかったことである。すなわち、この時期の地方自治、地方財政をめぐる画期的な全国政治運動としての意義を持った地租、営業税のいわゆる両税委譲運動は、寄生地主制の牙城たる貴族院の拒否で阻止され、結局昭和恐慌の中で挫折を余儀なくされた。そして逆に、国庫補助金制度の拡充と地方分与税制度の確立によって軍事経済に対応した新たなより強固な中央集権体制に取りこまれてしまったのである³⁷⁾。そうした挫折はもちろん運動する側での弱点、限界に起因するものでもあるが³⁸⁾、それ以上に戦前わが国における官治主義ならびに地主勢力の強固さ、さらにそうしたブルジョア的税制改革を成しえなかった日本資本主義の基盤の弱さを示すものといえよう。

さて、このように税制改革によって都市の財政的自主権を確立しようとする主張が官治主義的財政制度の下では阻まれざるをえないという状況においては、必然的に他の方策によって都市財源を確保しようとする動きが生まれてこざるをえない。関一においては、それは税外収入としての市営事業収益であり、受益者負担金の徴収であった。次稿では、関一の都市財政におけるこれらの現実主義的対応を検討することにしよう。

(1981年8月)

37) 両税委譲運動の経過に関しては、宮本憲一「財政改革」1977年、221-224ページ参照。

38) 都市に土地課税権を確立すること、端的には地租委譲を実現することは、戦前わが国の国家権力の階級的基盤たる寄生地主制と対決する重大問題であったが故に、単に都市行政官や都市だけの運動ではその実現は極めて困難であり、農村団体や都市大衆との運動上の結合が当然必要となっていた。その意味では、注5)でふれたような関一の、農村との関連の堅視、民衆運動からの乖離という側面は、彼の運動論上の致命的な限界であったともいえるが、この点の検討は他日を期したい。また、戦前官治主義体制の下での地方自治を求める諸階級の理論や運動の相互の位置づけ、関連については、宮本憲一、大正末期の地方自治思想、鈴木武雄・島恭彦監修「戦後地方財政の展開」1968年、所収、及び田中重博、地方自治理論史、島恭彦・池上博・遠藤晃編「自治体問題講座」第1巻「現代の地方自治」1979年、所収、を参照せよ。